

# Aanpassing van de BOR en DSR is voorbarig; nader onderzoek is gewenst

Amsterdam, 14 november 2022

Geachte heer/mevrouw

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (hierna: de NOB) heeft met interesse de aandacht voor de ontwikkelingen in de bedrijfsopvolgingsregeling en doorschuifregeling voor de overdracht van ondernemingsvermogen gevolgd.

Met haar reactie wil de NOB bijdragen aan de ontwikkeling van kwalitatieve wetgeving ten behoeve van de rechtszekerheid en rechtsbescherming van burgers en tevens bijdragen aan de ontwikkeling van eenvoudigere, uitvoerbare wetgeving. Dat doet zij vanuit haar expertise en ervaring.

Wij vragen in dat kader om nader onderzoek voordat tot mogelijke aanpassing van de hiervoor genoemde regelingen wordt overgegaan.

Hoogachtend,  
de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs

  
Namens de sectie Estate Planning

Marieke Kopinsky, Jan Nieuwenhuizen, Mariëlle Schuurman, Charlotte Zandvoort-Gerritsen



## 1. Inleiding

In de afgelopen periode zijn de bedrijfsopvolgingsregeling voor de schenk- en erfbelasting (hierna: BOR) en de doorschuifregeling van de inkomstenbelasting (hierna: DSR) voor overdracht van ondernemingsvermogen regelmatig onderwerp van (politieke) discussie. Wij verwijzen in dit kader onder meer naar de *Initiatiefnota Familiebedrijven* uit september 2021 van Hilde Palland van het CDA, het CPB rapport *Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht* van april 2022, het initiatiefwetsvoorstel van Tweede Kamerleden Maatoug, Van der Lee en Nijboer<sup>1</sup>, het IBO rapport *'Licht uit, spot aan: de vermogensverdeling'* van 1 juli 2022 en de reactie van de Staatssecretaris van Financiën op dit rapport op 8 juli 2022<sup>2</sup>.

De teneur van veel van deze rapporten en (wets)voorstellen is dat de huidige regelingen (te) ruim zijn en aanpassing van de regelingen is geboden. Aanleiding hiervoor is dat uit het CPB rapport, maar ook uit eerdere onderzoeken, zou blijken dat in veel gevallen er voldoende liquiditeiten zijn om de belasting ter zake van de overdracht te voldoen. Naar de mening van de NOB zijn deze onderzoeken echter niet voldoende onderbouwd en zijn wijzigingsvoorstellen in deze fase voorbarig. Tekenend in dit kader is bijvoorbeeld de constatering in het CPB rapport dat de doelmatigheid van de DSR niet goed kan worden onderzocht omdat daartoe gegevens ontbreken.

In meerdere onderzoeken en publicaties is het belang van de BOR en de DSR voor ondernemingen onderstreept. Gezien het (potentieel) grote belang voor de (familie)bedrijven in Nederland, pleit de NOB ervoor om nader onderzoek te doen naar het belang van de regelingen voor deze bedrijven, maar dan wel met een andere insteek. De kern van onze kritiek op de huidige onderzoeken is tweërlei. Ten eerste moet niet worden beoordeeld of de belasting ten tijde van de overdracht betaalbaar is (geen 'foto'...), maar of de onderneming in continuïteit gezond blijft (... maar een 'film'). Ten tweede wordt naar de mening van de NOB te veel gekeken naar de betaalbaarheid van de belasting (kwantitatieve analyse), terwijl naar onze mening de continuïteit van de onderneming in een brede economische en maatschappelijke context moet worden onderzocht (kwalitatieve analyse). Pas als deze zaken breder en diepgaander zijn onderzocht, kan gefundeerd worden beslist of, en zo ja, op welke wijze de regelingen aanpassing verdienen.

Wij lichten dit graag nader toe aan de hand van het CPB rapport.

---

<sup>1</sup> Initiatiefwetsvoorstel van de leden Maatoug, Van der Lee en Nijboer houdende wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere fiscale wetten in verband met het doen vervallen van enkele fiscale regelingen, d.d. 7 juni 2002, nr. 36 128. Zie tevens gewijzigd voorstel van wet: Kamerstukken II 2022/2023, 36 128, nr. 5.

<sup>2</sup> Brief van de Minister van Financiën en Staatssecretaris van Financiën d.d. 20 september 2022, kenmerk 2022-0000231150.





## 2. CPB rapport, Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht

In april 2022 heeft het CPB haar rapport *Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht* gepubliceerd. In deze evaluatie is met name onderzoek gedaan naar de gevallen waarin ondernemingen worden gedreven in de vorm van een BV (aanmerkelijkbelanghouders in box 2). Voor deze situaties is specifiek onderzoek gedaan naar de toepassing van de BOR en de DSR in het geval dat de aandelen worden overgedragen door middel van schenking of vererving. Zoals in de evaluatie terecht wordt geconstateerd zijn deze fiscale regelingen ingesteld om de continuïteit van 'echte' ondernemingen te waarborgen en te voorkomen dat de continuïteit in gevaar komt door belastingheffing. Dit gevaar ontstaat als de belastingen voldaan moeten worden door onttrekkingen uit het ondernemingsvermogen.

De NOB heeft het rapport met veel interesse gelezen. Het bevat een uitgebreide opsomming van meningen in de literatuur en wetenschap, van knelpunten in de praktijk en resultaten uit eerdere (nationale en internationale) onderzoeken. Het biedt daarmee een interessant overzicht van de regelingen en van eventuele aandachtsgebieden. Voorts zijn wij verheugd te zien dat het CPB in het onderzoek een aantal kwesties heeft meegenomen waar wij als Orde ook aandacht voor hadden gevraagd. Zo is bijvoorbeeld onderscheid gemaakt in (middel)kleine en grote(re) ondernemingen en zijn nu ook schenkingen (naast erfenissen) in het onderzoek opgenomen.

### Belangrijkste onderzoeksresultaten

Een eerste belangrijke conclusie uit het onderzoek is dat de BOR en de DSR doeltreffend zijn. De regelingen zijn beiden doeltreffend omdat de belastingen geen gevaar meer vormen voor de continuïteit van de onderneming, nu er weinig (BOR) of zelfs geen (DSR) belasting is verschuldigd bij schenken of vererven.

Een tweede belangrijke conclusie is dat de BOR niet doelmatigheid is en de doelmatigheid van de DSR niet goed kan worden onderzocht omdat daartoe de gegevens veelal ontbreken. Het oordeel dat de BOR niet doelmatig is vloeit met name voort uit de veronderstelling dat in een groot deel van de gevallen, bij schenking of vererving, er voldoende vermogen aanwezig is om de belastingschuld te voldoen.

Hierna focussen we ons met name op het (veronderstelde) gebrek aan doelmatigheid van de BOR, omdat het rapport daar de grootste aandacht op vestigt.



### 3. Reflecties op de doelmatigheid van de BOR

#### Onderzoeksopzet is (te) beperkt

Tijdens de expertsessie die door het CPB werd georganiseerd in het kader van het onderzoek dat leidde tot het rapport *Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht* is door de NOB aandacht gevraagd voor de onderzoeksopzet en met name de vraag of in het onderzoek de focus niet te veel ligt op de betaalbaarheid van de belasting bij bedrijfsoverdrachten. De doelstelling van de fiscale faciliteiten is immers niet zozeer de betaalbaarheid, maar veeleer het bevorderen van de continuïteit van ‘echte’ ondernemingen. Naar onze mening zou de focus van het onderzoek derhalve meer dienen te liggen op de continuïteit van de onderneming in een brede economische en maatschappelijke context.

In het onderzoeksrapport zien we helaas weinig terug van deze kritiek, wellicht omdat de opdracht daartoe ook niet de ruimte gaf. Er is heel veel cijfermatig onderzoek gedaan naar de vraag of er voldoende vrij beschikbare middelen aanwezig zijn in de BV dan wel in het privévermogen. De gedachte hierbij is telkens dat als er voldoende vrije middelen beschikbaar zijn, een fiscale vrijstelling zoals de BOR niet nodig is; en daarmee de huidige regeling niet doelmatig.

De beperking van deze aanpak is tweërlei. Ten eerste dat het een momentopname is ten tijde van het schenken of overlijden (foto), terwijl de continuïteit van een onderneming per definitie een toetsing behelst over een langere, toekomstige periode (film). De Orde zou graag zien dat daar (nader) onderzoek naar wordt gedaan alvorens tot de conclusie wordt gekomen dat de BOR niet doelmatig is. In een dergelijk onderzoek kan tevens worden meegenomen wat de impact van een betalingsregeling zou zijn. In de evaluatie lijkt te worden verondersteld dat een betalingsregeling dé oplossing is voor een eventueel continuïteitsprobleem. Maar ook dan zal de belastingschuld moeten worden voldaan en roept dit de vraag op wat het effect daarvan is op (langere termijn op) de continuïteit van de onderneming.

De tweede beperking van de onderzoeksopzet is dat enkel wordt gefocust op de betaalbaarheid van de belastingen (kwantitatieve analyse). In de beleving van de Orde dient de continuïteit van de onderneming in een brede economische en maatschappelijke context te worden onderzocht (kwalitatieve analyse). Te denken valt aan het in kaart brengen van de (economisch) baten, zoals maatschappelijke effecten, borging van de continuïteit van de onderneming, effecten op bedrijfsinvesteringen, behoud van werkgelegenheid en de sociale context (functie van ondernemingen in het sociale eco-systeem). De doelmatigheid van de BOR dient naar onze mening ook te worden afgemeten aan het effect op deze kwalitatieve aspecten.



## **Conclusie inzake niet-doelmatigheid BOR is voorbarig**

De Orde betreurt het dat voor deze (beperkte) onderzoeksopzet is gekozen. Weliswaar zou dit kunnen passen bij het karakter van een periodieke evaluatie, maar dat doet er niet aan af dat er op basis van deze evaluatie voorstellen worden gedaan tot ingrijpende wijziging van de regelingen (zoals een betalingsregeling). Deze conclusies zijn naar onze mening voorbarig.

In onze beleving is de nodige terughoudendheid geboden alvorens tot eventuele wijziging over te gaan. Er zou eerst meer duidelijkheid moeten komen welke aanpassingen denkbaar zijn en wat de effecten zijn van een (ingrijpende) wijziging. Daarmee zouden de voors en tegens van verschillende opties tegen elkaar kunnen worden afgewogen.

Heel concreet vraagt de Orde zich bijvoorbeeld af wat het effect op de continuïteit van (familie)ondernemingen is als de huidige BOR en DSR worden afgeschaft en er een betalingsregeling wordt ingevoerd. Ook dan dient de belasting veelal immers te worden onttrokken aan de onderneming en kan daarmee grote gevolgen hebben op de continuïteit van die onderneming.

## **Kanttekeningen bij bepaling van de ‘betaalbaarheid van belastingen’**

Voor de toets of en in welke mate voldoende middelen aanwezig zijn bij het huishouden om de erf- of schenkbelasting direct te kunnen voldoen, worden als vrije middelen meegeteld (bij vererving) het beleggingsvermogen in de overgedragen onderneming en (bij schenking en vererving) het overige privévermogen van de betrokken huishoudens (exclusief de overwaarde van de eigen woning van de verkrijger). Bij deze systematiek zijn kritische noten te plaatsen.

Ten eerste wordt bij een schenking ten onrechte rekening gehouden met het privévermogen van de schenker. Schenkbelasting is in principe verschuldigd door de begiftigde, zodat het privévermogen van de schenker niets zegt over de betaalbaarheid van de belasting door de begiftigde. Ten tweede is niet beoordeeld of de vermogensbestanddelen eenvoudig liquide zijn te maken. Zo wordt in sommige berekeningen de waarde van de eigen woning (deels) meegeteld. Tot slot, en meer principieel, betreft de BOR een objectieve vrijstelling waarbij overig vermogen geen rol zou moeten spelen bij de vraag of de continuïteit van de onderneming zelf kan worden gewaarborgd.

Voorts valt op dat met name aandacht wordt besteed aan het percentage gevallen dat voldoende vrije middelen beschikbaar heeft om de belasting te voldoen. Men gaat echter voorbij aan het grote aantal gevallen dat er onvoldoende vrije middelen zijn. In een eerder onderzoek van het Ministerie van Financiën zagen we dat ook al.<sup>3</sup> Het lijkt ons dat deze groep niet vergeten mag worden.

---

<sup>3</sup> Brief van de Staatssecretaris van Financiën, Kamerstukken I 2013/14, 33752, N, p. 5





## **Bij overdracht van grotere ondernemingen vaker betalingsproblemen**

Uit de evaluatie blijkt dat bij de overdracht van grotere ondernemingsvermogens er vaker een noodzaak tot financiering is voor het betalen van de erf- of schenkbelasting. Dit vloeit voort uit het feit dat grotere ondernemingen een relatief (veel) groter deel uitmaken van het totale vermogen van de betrokkenen. Het overige vermogen biedt dan al snel te weinig mogelijkheden (vrije middelen) om de belasting te kunnen voldoen.

Deze conclusie plaatst onzes inziens de uitkomst, dat bij driekwart van de overdrachten voldoende vrije middelen aanwezig zijn om de erf- of schenkbelasting te betalen, in een ander daglicht. Het overgrote deel van de in deze onderzoeken beoordeelde bedrijven lijkt te vallen in de categorie (middel)kleine ondernemingen. Het effect van de aangetoonde grotere financieringsbehoefte bij de grotere ondernemingsvermogens wordt onderschat door niet te kijken naar hun bijdrage aan het bruto nationaal product. Het CPB had onzes inziens moeten kiezen voor een 'gewogen gemiddelde'.

In de evaluatie wordt verder gesteld dat grotere ondernemingen over het algemeen eenvoudiger financiering kunnen aantrekken dan kleine bedrijven. Het CPB laat echter onvermeld dat een dergelijke financiering in beginsel niet zonder heffing van inkomstenbelasting (box 2) bij de erfgenamen of begiftigden terecht kan komen voor de betaling van de belasting. Dit staat overigens nog los van het feit dat banken zeer terughoudend zijn met het financieren van belastingschulden, zeker als het een privéschuld van aandeelhouders van de onderneming betreft.

## **4. Tot slot**

De NOB is uiteraard graag bereid het vorenstaande nader toe te lichten en daartoe in overleg te treden.

# **Over de NOB**

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) is opgericht in 1954. We zijn de beroepsvereniging van universitair opgeleide belastingadviseurs in Nederland en behartigen de gemeenschappelijke belangen van onze leden. We staan voor een excellente beroepsuitoefening door het aanbieden van opleidingen voor onze leden, het toepassen van onze code of conduct en de handhaving daarvan via onafhankelijk tuchtrecht. We vormen de brug tussen leden en maatschappij door de inzet van de bij onze leden aanwezige (praktijk)kennis over de volle breedte van het fiscale terrein. Deze kennis zetten we in om een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke debat over belastingen.

